3

Gastos Públicos

INTRODUÇÃO

Os gastos públicos constituem-se na principal peça de atuação do governo. Por meio deles, o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados.

Dada a importância desse instrumento, este capítulo destacará as principais discussões acerca dos gastos públicos, com o objetivo de fornecer elementos que auxiliem em sua compreensão e interpretação.

Dessa forma, além dos aspectos conceituais, serão analisadas também suas diversas formas de apresentação. Além disso, serão destacados também alguns modelos macro e microeconômicos que permitirão melhor compreensão dos fenômenos que interferem em sua magnitude, em seu comportamento e em seu crescimento ao longo do tempo. No apêndice deste capítulo, são também mostradas algumas variáveis e formas de apresentação dos gastos públicos no Brasil, com o objetivo de analisar seu crescimento, sua estrutura e sua distribuição, bem como de compará-las com a situação de outros países.

3.1 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que prestam à sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo. A interpretação mais usual dos gastos públicos considera o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo.

No estudo das finanças públicas, tem que estar bastante claro qual o conceito de gastos com o qual se está trabalhando. Existe uma diferenciação básica entre os chamados gastos governamentais e os gastos públicos.

De maneira geral, consideram-se gastos governamentais apenas as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e indireta. Dessa forma, seriam englobados nesse conceito apenas os gastos realizados pelas esferas de governo mais suas autarquias e fundações.

Por outro lado, considera-se gasto público a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo-se aí as empresas estatais.

Em geral, os gastos são apresentados e classificados de acordo com sua finalidade, natureza e função, abrangendo apenas o governamental, desconsiderando os gastos das atividades econômicas do governo. Tal situação deve-se, entre outras coisas, à finalidade de cada bloco de atividades que caracterizam cada um deles e às suas formas de financiamento. Em geral, os gastos governamentais deveriam ser financiados através dos mecanismos fiscais, especialmente a tributação, e os gastos do governo com suas atividades produtivas devem ser financiados pelos recursos obtidos com a venda de seus bens e serviços.

Neste capítulo, são tratados apenas os gastos governamentais. Classificados de acordo com sua finalidade tais gastos têm por objetivo destacar seus desmembramentos segundo as funções e os programas a serem executados pelo governo. Essa classificação é importante para a implantação efetiva do orçamento-programa, cujo objetivo é aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos gastos do governo.

A apresentação dos gastos realizados pelo governo (administração direta e indireta) segue três formas básicas de composição, diferenciadas, entre outras coisas, pelo grau de detalhamento das informações. Nesse sentido, as despesas governamentais podem ser apresentadas em grandes agregados, por categorias econômicas e por funções.

3.1.1 Despesas agregadas

As despesas agregadas permitem uma avaliação macroeconômica das contas das administrações públicas. Por meio delas, é possível ter uma primeira idéia sobre os principais componentes de despesas do governo. Do ponto de vista de análise, esses dados são ainda muito superficiais, o que inviabiliza uma avaliação mais apurada e detalhada sobre sua real eficácia.

Essas despesas apresentam uma consolidação dos gastos totais realizados pelas diversas esferas que compõem a administração do país. No caso do Brasil, essas agregações são feitas para todo o governo e por níveis de governo (União, estados, DF e municípios), destacando-se o governo federal e o agregado dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nessa forma de apresentação, os gastos totais são distribuídos

por componentes tais como pessoal e encargos, transferências, juros e amortizações da dívida, investimentos, etc.

Embora, de fato, caracterizem-se por elevado nível de agregação, esses fatos já permitem uma avaliação preliminar dos componentes de gastos, que, em nível macroeconômico, estariam tendo maior peso relativo nos gastos governamentais e interferindo no seu processo de estabelecimentos das prioridades.

3.1.2 Despesas por categorias

Os gastos governamentais por categorias econômicas são apresentados nos balanços gerais de cada unidade que compõe a estrutura governamental. Sua grande vantagem é permitir uma análise financeira mais apurada acerca da unidade ou das unidades consideradas. Por meio dos gastos por categoria econômica, é possível:

- avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita;
- avaliar o peso de cada componente na estrutura de gastos;
- apurar a capacidade de poupança do governo;
- apurar a capacidade de investimentos do governo;
- apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo, no que se refere a sua política de gastos.

No caso brasileiro, a apresentação é feita nos balanços gerais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com as normas estabelecidas pelas portarias nºs 42 e 163 estabelecidas a partir de 2000.[1] Com base nessas portarias, os gastos governamentais são também apresentados de formas alternativas e, entre elas, divididos em duas categorias básicas: correntes e capital.

As despesas correntes representam os gastos fixos do governo. São despesas sem as quais a máquina administrativa e de prestação de serviços do Estado não funcionaria. Incluem basicamente as despesas do governo com o pagamento de pessoal, com o consumo e com a manutenção. São incluídas também, nesse item, as despesas do governo relacionadas com o pagamento dos encargos da dívida pública, que, embora não se qualifiquem como prestação de serviço, são também fixas.

Por sua vez, as despesas de capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo. Esses investimentos constituem-se tanto em obras e instalações quanto em integralização de capital de empresas públicas. As despesas com amortização de dívidas são também agregadas nesse bloco.

Finalmente, vale ressaltar que, pelas características desses dois conceitos, fica evidente que, quanto maior for o volume de recursos gastos pelo governo com seus compromissos correntes, menor será sua capacidade de poupança e, como conseqüência, sua possibilidade de realizar investimentos.

3.1.3 Despesas por funções

As despesas por funções obedecem a uma classificação de forma agregada que reflete, de certo modo, as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos que lhe

[1] Portaria n.º 42 de 14 de abril de 1999 —"atualiza as discriminações de despesas por funções, publicada no Diário Oficial da União, em 15/4/1999, e a Portaria Interministerial n.º 163 de 4/05/2001 que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios e dá outras providências, publicada no Diário Oficial da União n.º 87-E de 07/05/2001, seção 1, páginas 15 a 20 .

são disponíveis. Apesar de haver certa complexidade na distinção e definição precisa da aplicação dos recursos nesse nível, essa distribuição dos gastos é de suma importância para a análise das despesas públicas. Cada uma delas subdivide-se em função de seus diversos programas e dos subprogramas que as compõem.

Em geral, os gastos por funções obedecem à seguinte classificação:

Legislativo
Judiciário
Administração e planejamento
Defesa nacional e segurança pública
Educação e cultura
Habitação e urbanismo
Indústria, comércio e serviços
Saúde e saneamento
Trabalho
Assistência e previdência
Transportes
Agricultura
Energia e recursos minerais
Desenvolvimento regional
Comunicações

O peso de cada uma dessas funções e suas subdivisões dependerá de uma definição política do governo no que se refere à aplicação dos recursos em cada uma dessas áreas.

É importante mencionar, ainda, que a análise dos dados por funções requer um conhecimento mais detalhado acerca da forma pela qual eles são agrupados em cada uma delas. Alguns gastos têm a característica de se encaixarem em mais de uma função. Nem sempre, porém, é possível fazer a distribuição dos mesmos em cada uma delas. Nesses casos, eles são classificados apenas em uma função, o que, de certa forma, eleva o volume nela gasto. Nesse caso, a análise poderá ser distorcida para melhor ou para pior, dependendo da natureza da função. Como exemplo, tem-se as despesas com juros e amortizações, que são classificadas na função administração e planejamento, o que superestima os gastos característicos dessa função.

3.2 MEDIDAS E CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

As estatísticas tradicionais têm mostrado que os gastos do setor governamental apresentam trajetória crescente, principalmente nas últimas quatro décadas.

Nem os economistas nem os cientistas políticos têm sido capazes de estabelecer um conjunto sistêmico de teorias que expliquem, com mais propriedade, tal fenômeno. Na realidade, o que existe é um conjunto de observações empíricas que descrevem o crescimento dos gastos públicos em alguns países, do qual procura-se inferir as razões que teriam levado o setor público a se envolver cada vez mais na economia, aumentando significativamente seus gastos. Dessa forma, a grande dificuldade de análise dos gastos públicos relaciona-se ao processo decisório que os definiu e à não-existência de teorias que possam contribuir para sua análise.

Independentemente desses problemas, o que se percebe é que, de uma forma ou de outra, o volume de recursos gastos pelos governos de diversos países vem crescendo significativamente nas últimas décadas. Embora seja possível apurar esse crescimento através da evolução dos valores reais dos gastos ou de seus valores *per capita*, a forma mais tradicional para tal mensuração é a comparação do valor das despesas públicas com o Produto Interno Bruto (PIB) dos países. A Tabela 3.1 destaca essa relação em alguns países selecionados.

Tabela 3.1 Crescimento do Gasto Público (% PIB*)

Países	Período							
	Final do século XIX em 1 ano de 1870**	Período Prévio à 1ª Guerra Mundial, em 1 ano de 1913**	Período prévio à 2ª Guerra Mundial, em 1 ano de 1920**	Período prévio à 2ª Guerra Mundial, em 1 ano de 1937**	1960	1980	1990	1996
Alemanha	10,00	14,80	25,00	34,10	32,40	47,90	45,10	49,00
Austrália	18,30	16,50	19,30	14,80	21,20	34,10	34,90	36,60
Áustria	–	–	14,70	20,60	35,70	48,10	38,60	51,70
Bélgica***	–	13,80	22,10	21,80	30,30	57,80	54,30	54,30
Canadá	–	–	16,70	25,00	28,60	38,80	46,00	44,70
Espanha***	–	11,00	8,30	13,20	18,80	32,20	42,00	43,30
Estados Unidos	7,30	7,50	12,10	19,70	27,00	31,40	32,80	33,30
França	12,60	17,00	27,60	29,00	34,60	46,10	49,80	54,50
Holanda***	9,10	9,00	13,50	19,00	33,70	55,80	54,10	49,90
Irlanda	–	–	18,80	25,50	28,00	48,90	41,20	42,00
Itália***	11,90	11,10	22,50	24,50	30,10	42,10	53,40	52,90
Japão	8,80	8,30	14,80	25,40	17,50	32,00	31,30	36,20
Noruega	5,90	9,30	16,00	11,80	29,90	43,80	54,90	49,20
Nova Zelândia	–	–	24,60	25,30	26,90	38,10	41,30	34,70
Reino Unido	9,40	12,70	26,20	30,00	32,20	43,00	39,90	41,90
Suécia	5,70	10,40	10,90	16,50	31,00	60,10	59,10	64,70
Suíça	16,50	14,00	17,00	24,10	17,20	32,80	33,50	39,40
Média simples	10,50	11,95	18,24	22,37	27,95	43,12	44,25	45,78

*Governo geral.

**Valor referente ao ano mais próximo para o qual se dispõe de dados depois de 1870, antes de 1913, depois de 1920 e antes de 1937.

***Até 1937, dados referentes apenas ao governo central.

Fonte: TANZI, V. INTERNATIONAL MONETARY FUND: The deminise of the Nation State. *IMF working paper*, WP/98/120, Aug. 1998. Tabela extraída de GIAMBIAGI, et al., 1999. p. 26.

Os valores da Tabela 3.1 mostram claramente a trajetória crescente dos gastos públicos em alguns países selecionados. Esse fato é verificado inclusive no período mais recente, no qual tem havido muitas discussões sobre qual deveria ser o grau de envolvimento do governo na economia, com posições bastante favoráveis à diminuição da participação governamental. Os números, porém, têm mostrado uma trajetória completamente oposta a essa idéia. Ressalte-se, ainda, o fato de estar listado nessa tabela um grupo de países mais desenvolvidos, nos quais se pressupõe a necessidade de menor participação da ação governamental.

3.3 MODELOS DE GASTOS PÚBLICOS

Os gastos públicos têm recebido pouca atenção nos estudos das finanças do setor público devido à grande complexidade que os envolvem, principalmente no que se refere às decisões sobre os dispêndios em suas várias funções e atividades. Isso porque muitas dessas decisões são tomadas não de acordo com uma racionalidade econômica ou social, mas de acordo com as conveniências e interesses políticos.

Alguns trabalhos sobre os gastos públicos têm tentado explicar sua evolução mediante a análise do bem-estar ou algumas teorias do crescimento econômico.

Inicialmente, com base na teoria do bem-estar, a análise da ação do governo em tributar e gastar era conduzida com base na situação ideal para o indivíduo e para a sociedade. Após a Segunda Guerra Mundial, uma nova linha de estudos foi desenvolvida com base na associação do comportamento dos gastos públicos com o crescimento econômico. Alguns economistas tentaram explicar as forças responsáveis pelo crescimento e pelo comportamento dos gastos públicos, associando-os com os fatores econômicos, políticos e sociais. Para tanto, foram utilizados dois tipos básicos de modelos: enquanto o modelo macroeconômico tenta explicar os gastos públicos em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o PIB, o modelo microeconômico tenta explicar o aumento nos gastos públicos por intermédio dos fundamentos microeconômicos do processo de decisão.

3.3.1 Modelos macroeconômicos de crescimento dos gastos públicos

Os modelos macroeconômicos procuram analisar o comportamento dos gastos públicos durante o tempo. Serão discutidos neste subitem três modelos básicos que são:

- a lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado;
- o estudo clássico de Peacock-Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos;
- o processo de desenvolvimento e o crescimento dos gastos públicos.

3.3.1.1 *Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado*

Basicamente, a primeira tentativa de explicar o crescimento dos gastos públicos foi desenvolvida por Adolph Wagner.[2] Ele tentou estabelecer algumas generalizações sobre o comportamento dos gastos públicos. Seu estudo foi baseado em observações empíricas na Alemanha e outros países europeus, além dos Estados Unidos e do Japão.

Wagner estabeleceu como lei da expansão das atividades do Estado uma situação em que os gastos cresceriam inevitavelmente mais rápido do que a renda nacional em qualquer Estado progressista. A lei da expansão das atividades do Estado representava também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isso ocorreria com maior freqüência quanto mais descentralizada fosse a administração do governo.

Uma das primeiras constatações de Wagner foi que o crescimento das atividades do governo era uma conseqüência natural do progresso social. Com isso, seria também inevitável o crescimento dos gastos públicos. Wagner não se preocupou com o

[2] WAGNER, 1958.

processo da mudança dos gastos, mas com seu comportamento que não poderia ser fixado *a priori*. A sua análise referia-se à taxa de expansão do crescimento dos gastos públicos. Baseado em observações empíricas, mostrou que, quando a produção *per capita* aumentava, as atividades do Estado e seus gastos aumentavam em proporções maiores do que o produto. A idéia de Wagner pode ser mostrada diagramaticamente por meio da Figura 3.1.

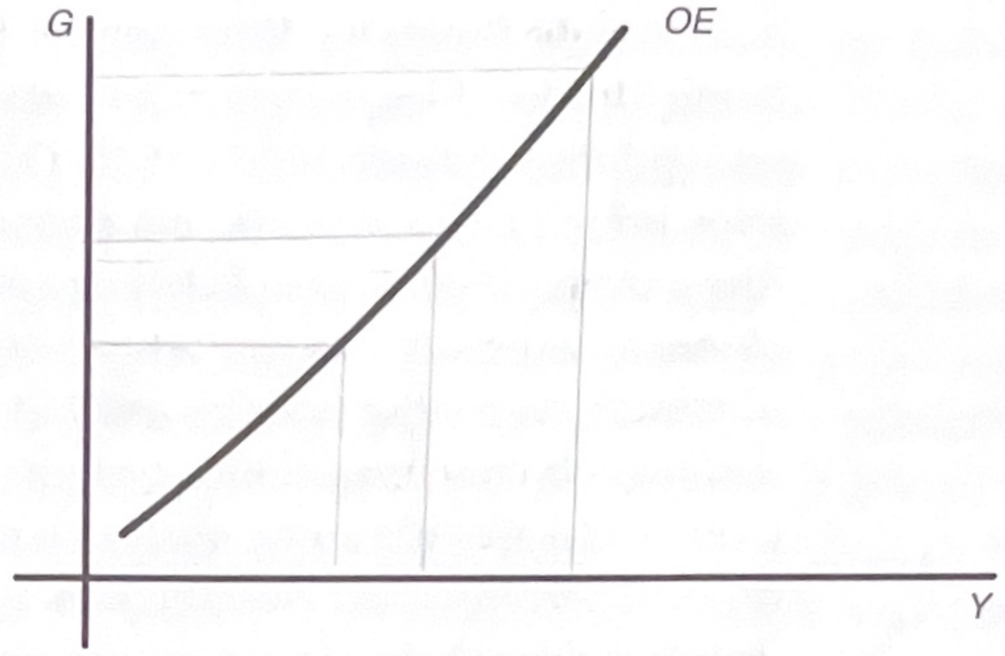

Figura 3.1

Na função $G_e = \alpha y^B$, onde α e B são duas constantes, com $B > 1$, G representa os gastos do governo e Y a produção. Pode-se, então, representar a lei de Wagner dada pela curva OE na Figura 3.1.

Para explicar a existência da lei da expansão das atividades do Estado, Wagner utilizou três argumentos principais. Inicialmente, ele referia-se à necessidade de expansão das funções do Estado relacionadas com a administração e segurança devido à substituição das atividades privadas pelas públicas. Ele argumentava também que o crescimento e a complexidade das relações legais, a inevitável divisão do trabalho oriundo do processo de industrialização, o crescimento da população e a urbanização eram fatores que exigiriam do Estado participação cada vez mais intensa nas funções de proteção e legislação. Esses fatores aumentariam os gastos públicos em atividades de leis e ordem, além das legislações sobre as matérias econômicas, de tal modo que a economia se desenvolveria eficientemente.

Outro argumento usado por Wagner referia-se ao fato de que o crescimento dos gastos públicos sofreria também impactos com a expansão cultural e o bem-estar, principalmente com referência à educação e distribuição de renda. O crescimento dos gastos públicos em educação, recreação, cultura, saúde e serviços de bem-estar foi explicado por Wagner em termos de suas elasticidades-renda da demanda. Para Wagner, esses serviços representavam bens superiores ou elásticos em relação à renda. Assim, com o aumento da renda real da economia, os gastos públicos nos serviços mencionados anteriormente cresceriam mais que proporcionalmente à renda, fazendo com que aumentasse a relação entre os gastos públicos e o PIB.

A terceira hipótese levantada por Wagner relacionava-se com as mudanças tecnológicas e a escala crescente dos investimentos. Esses fatores contribuiriam para que surgisse grande número de monopólios privados que poderiam ser evitados ou controlados pelo Estado no interesse da eficiência econômica. Nesses casos, a participação do Estado aumentaria como uma fonte de estabilidade, influenciando as atividades das grandes empresas, cujo domínio na economia pudesse causar alguma instabilidade.

Pelo que foi exposto, fica evidente que o estudo desenvolvido por Wagner não chega ao ponto de se determinar uma lei sobre o comportamento dos gastos públicos. Na realidade, suas hipóteses são baseadas em observações empíricas e num modelo que contém muitas interpretações da evolução dos gastos públicos.

3.3.1.2 *Estudo clássico de Peacock e Wiseman sobre o crescimento dos gastos públicos*

A análise de Peacock e Wiseman foi baseada na evolução dos gastos públicos no Reino Unido.[3] Eles tomaram por base o crescimento dos gastos do governo e do setor público durante 1890 e 1955. O trabalho por eles desenvolvido tinha três objetivos principais: o primeiro era preencher um espaço nas informações estatísticas disponíveis sobre os gastos do governo a partir de 1890. O segundo era tentar relacionar essas estatísticas com a história econômica do período. Eles acreditavam que o método de análise por eles utilizado poderia contribuir para o entendimento do desenvolvimento econômico britânico na primeira metade do século. Finalmente, o outro objetivo era tentar analisar o comportamento dos gastos do governo dentro do contexto histórico e estabelecer algumas hipóteses que ajudassem a explicar o comportamento dos gastos do governo também em outros países.

Duas proposições básicas foram estabelecidas na análise de Peacock e Wiseman. A primeira relacionava os valores *per capita* dos gastos totais com os do PIB e a segunda procurava relacionar o crescimento dos gastos do governo com períodos de distúrbios sociais.

Com base nos dados mencionados, Peacock e Wiseman observaram que duas proposições básicas poderiam ser feitas. Primeiro, notaram que o total dos gastos do governo havia crescido relativamente mais rápido do que o PIB. Segundo, observaram que o nível dos gastos do governo foi claramente afetado pelas duas guerras mundiais, e eles denominaram essas variações como "efeitos deslocamento". Notaram que os gastos governamentais aumentaram significativamente nos períodos de guerra, sendo que, após esses períodos, o crescimento dos gastos seguiria um caminho normal, porém num nível superior ao anterior à guerra.

Análises por eles aplicadas em outros países mostraram que o efeito deslocamento poderia ocorrer também devido à depressão ou a qualquer outro distúrbio social marcante. Esses distúrbios atingiam o nível dos gastos públicos. Tais gastos eram feitos, principalmente, pelos governos centrais, que aumentavam suas finanças, e autoridades, devido basicamente aos gastos com defesa. Na realidade, notaram que havia uma substituição dos gastos civis pelos gastos com defesa durante os períodos de guerra, mas após esse período estabelecia-se novamente o padrão normal dos gastos civis. Sobre esse ponto, havia três correntes de pensamentos, como mostra a Figura 3.2. Pode-se verificar que nessa figura existem situações dos gastos públicos antes e depois do período da guerra. Na seção 1, os gastos públicos retornam ao caminho e ao padrão normal existentes antes da guerra. Por outro lado, a seção 2 mostra que após o período de guerra os gastos públicos seguiriam o novo padrão de crescimento, acompanhando o acréscimo ocorrido no período de guerra. Finalmente, na seção 3, observa-se um aumento temporário nos gastos civis após a guerra, sendo que, depois de determinado tempo, o nível de crescimento dos gastos públicos alcançou novamente o caminho que vinha sendo seguido antes da guerra.

[3] PEACOCK, 1967.

Enquanto as interpretações das análises de Peacock e Wiseman favoreciam a situação da seção 2, Musgrave e Bird[4] optaram pelo caso da seção 3, enquanto os estudos de Wagner nos levariam a uma aproximação do caso da seção 1.

Para Peacock e Wiseman havia descontinuidade nas taxas de crescimento das relações entre os gastos públicos e o PIB. Isso era causado pelos efeitos deslocamento, e havia uma aproximação muito grande com o tolerável nível da carga tributária. Esse nível de tolerância varia de acordo com as circunstâncias em que a sociedade vive. Num período de estabilidade política, econômica e social, a idéia da sociedade sobre o nível da carga tributária permanece também estável. Porém, se houver qualquer distúrbio na sociedade, os indivíduos normalmente alterarão seus níveis de tolerância quanto ao peso da carga tributária, devido, sobretudo, aos papéis de protetor, provedor de segurança e supridor de benefícios desenvolvidos pelo governo. Na realidade, há diferença nas idéias dos indivíduos quanto ao tolerável nível de tributação e as suas noções dos desejáveis níveis dos gastos públicos. Isso acontece porque a escolha política no uso dos recursos públicos difere substancialmente daquelas feitas através do sistema de mercado tradicional. Alguns serviços prestados pelo governo durante o período de distúrbios sociais são feitos com baixo nível da carga tributária. Porém, a manutenção desses serviços após os distúrbios exigiria que houvesse elevação da carga tributária nem sempre aceita pela sociedade.

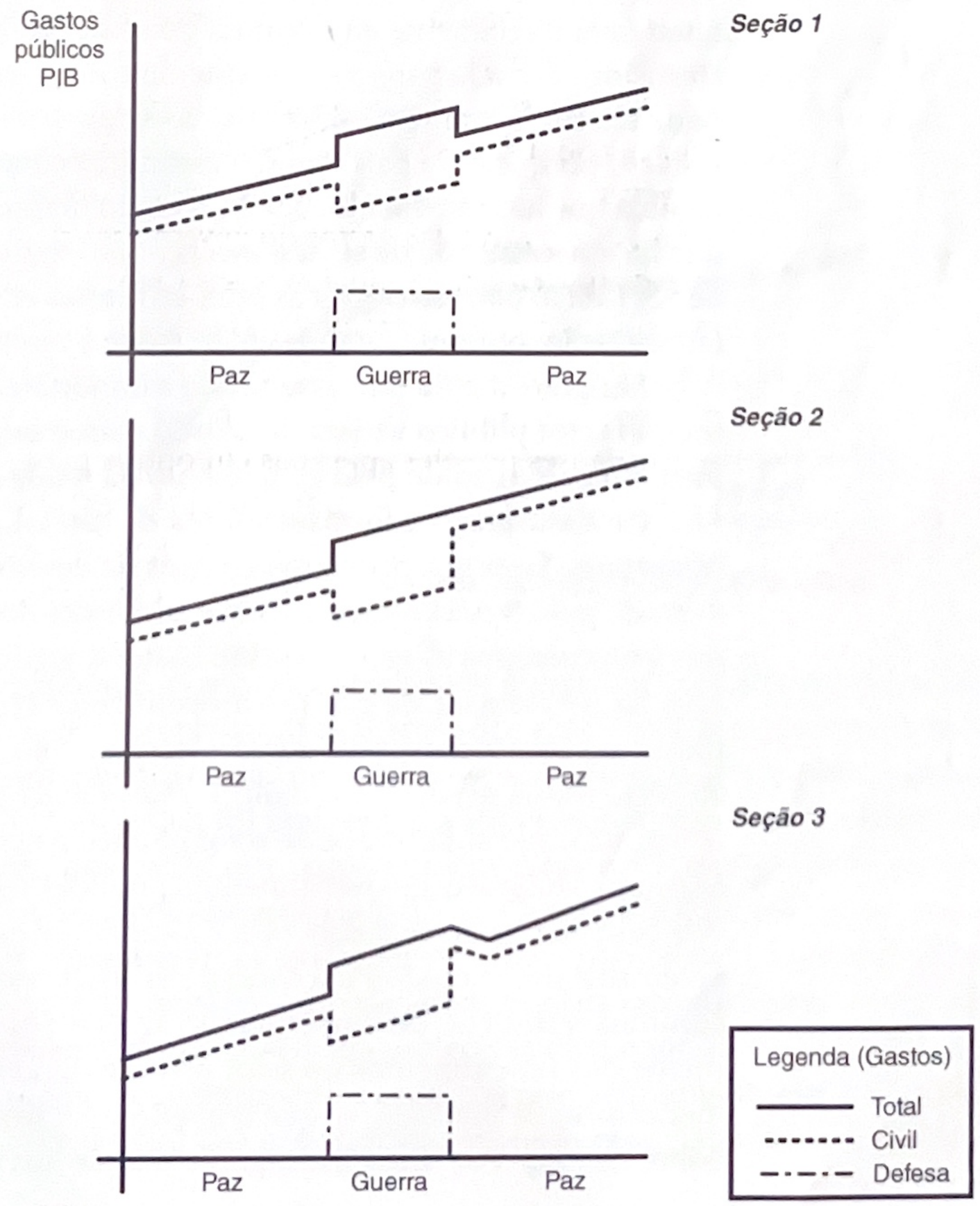

Figura 3.2

[4] BIRD, 1971.

Além do efeito deslocamento, Peacock e Wiseman detectaram, ainda, dois outros tipos: o efeito imposição e o efeito inspeção. O primeiro expressa um novo sentimento de igualdade e de coletivismo na sociedade. Isso surgiria como conseqüência dos problemas sociais ocorridos que levariam a sociedade a dar mais importância à provisão coletiva dos serviços de saúde, educação, bem-estar social, etc. Por outro lado, o efeito inspeção resultaria na expectativa da sociedade por melhor nível dos serviços prestados pelo governo, o que havia sido alcançado como conseqüência dos aumentos dos gastos públicos por ocasião dos distúrbios sociais. Esses dois efeitos poderiam alterar a concepção da sociedade sobre o tolerável nível de tributação e, de certa forma, explicar as mudanças ocorridas nas relações entre os gastos públicos e o PIB.

3.3.1.3 *Modelos de desenvolvimento e crescimento dos gastos públicos*

Esses modelos tentam associar o crescimento dos gastos públicos com os estágios de crescimento do país. Eles são representados pelos trabalhos de Musgrave, Rostow e Herber.[5]

Normalmente, a importância do setor público em um país é medida por meio de seu grau de desenvolvimento e, também, por intermédio da renda *per capita*. Acontece, porém, que cada país possui as suas peculiaridades políticas e sociais que interferem diretamente na estrutura do setor público e na própria renda *per capita*. Dessa forma, o relacionamento existente entre a renda *per capita* e as políticas fiscais pode ser completamente diferente, ao se analisarem as situações de diversos países. Isso porque cada país tem sua estrutura econômica, política e social alterada à medida que há crescimento, que há o efeito demonstração das sociedades vizinhas, que há a necessidade de se desenvolver quantitativa e qualitativamente os serviços de bem-estar, de desenvolver as infra-estruturas econômica e social, etc. Todos esses fatores terão, portanto, grande efeito sobre a renda *per capita* do país.

Musgrave argüiu que, assumindo a importância desses fatores, a eficiente estrutura do setor público variará de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico do país, medido pelo crescimento da renda *per capita*.

Para Musgrave, a formação bruta de capital do setor público coloca-se como importante fator nos primeiros estágios de desenvolvimento e crescimento econômico do país. Nesses estágios, os investimentos do setor público em relação ao total dos investimentos da economia são bastante significativos. Isso porque, nesses estágios, há necessidade de grandes investimentos em infra-estruturas sociais e econômicas, tais como transporte, estradas, saneamento, educação, administração pública, etc. Pelo que já se viu no Capítulo 1, esses serviços, por sua natureza, requerem participação ativa e significante do setor público para que sejam oferecidos à sociedade. Segundo Musgrave, os investimentos públicos nessas áreas tornam-se indispensáveis para que o país se desenvolva e alcance um estágio superior e intermediário de desenvolvimento econômico e social. Ao atingir esse estágio intermediário, o governo continua a investir, desempenhando apenas papel de complementação ao crescimento dos investimentos no setor privado. Em ambos os casos, existirão falhas no mecanismo de mercado, o que requerirá maiores envolvimentos do setor público. Sobre esse aspecto, Musgrave argumenta que nos estágios iniciais a proporção entre

[5] MUSGRAVE, 1969; ROSTOW, 1974; e HERBER, 1979.

a formação bruta de capital público e o total do investimento será significativamente elevada. Ela declinará à medida que haja o crescimento e o desenvolvimento econômico. Destaca, porém, que nos últimos estágios de desenvolvimento essa relação voltaria a crescer devido ao "peculiar estágio da renda e suas necessidades de capital".[6] Rostow, por sua vez, também admite a existência das relações entre a participação do setor público e os estágios de desenvolvimento do país, acrescentando que a relação dos gastos públicos com o PIB volta a crescer nos últimos estágios de crescimento devido aos gastos de investimentos nos "serviços sociais", que proporcionalmente crescerão relativamente mais que outros itens dos gastos.

Herber, por seu turno, desenvolve a Lei de Wagner e associa a participação e o crescimento dos gastos públicos com os estágios de industrialização do país (Figura 3.3). Para ele, no período pré-industrial há necessidade de participação mais ativa dos investimentos do setor público em áreas básicas para o processo de industrialização do país, o que acelera o ritmo de crescimento dos gastos públicos em taxas superiores às do crescimento da renda. Quando o país atingir um estágio de maturidade no nível de industrialização, a participação do setor público e o conseqüente nível dos gastos públicos permanecerão mais ou menos estáveis, mesmo que haja elevação no nível de renda. Num período pós-industrial, torna-se novamente necessária uma injeção de investimentos do setor público para que a economia e o país alcancem novo período de industrialização num nível de renda superior àquele do estágio anterior.

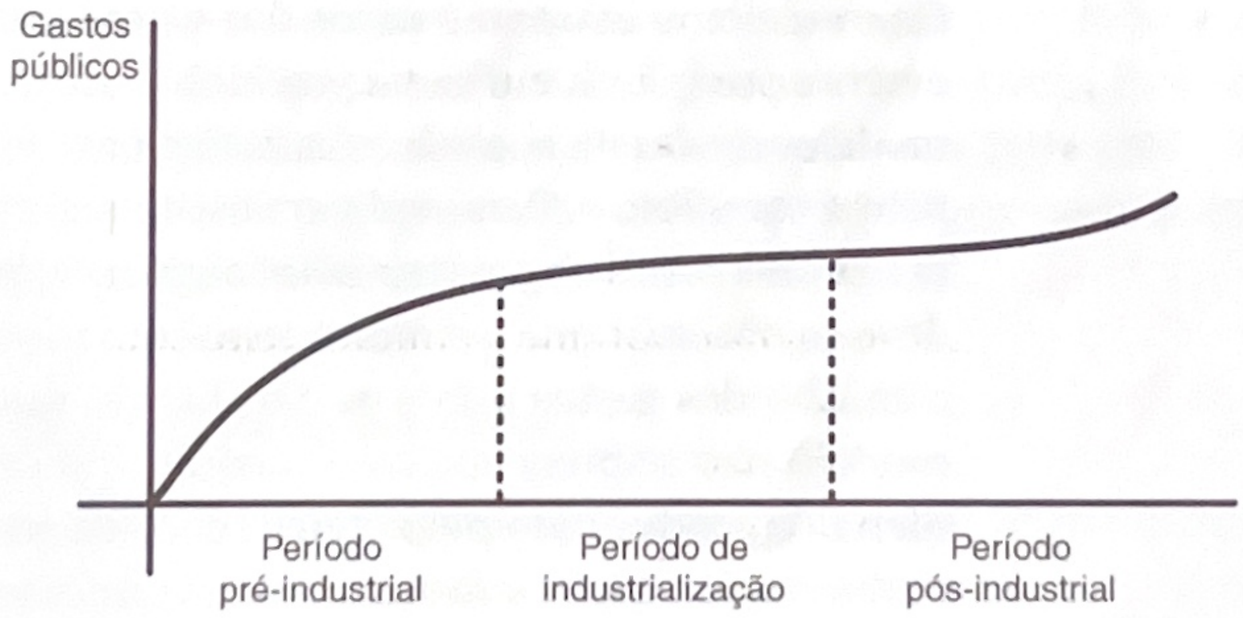

Figura 3.3 Período industrialização e os gastos públicos.

Na realidade, existe uma identidade muito forte nos três modelos apresentados. Todos eles associam o crescimento dos gastos públicos com os vários estágios de desenvolvimento econômico dos países. No geral, o que se pode concluir é que, de acordo com o que foi apresentado, existem três etapas no processo de desenvolvimento dos países que requerem, em geral, diferentes graus de envolvimento do setor público em diferentes atividades. Dessa forma, espera-se que, nos estágios iniciais de crescimento de qualquer país, haja necessidade de significativo envolvimento do setor público a fim de adequar a sua estrutura para, assim, promover seu crescimento e o desenvolvimento econômico e social. Para tanto, é necessário grande volume de investimentos públicos que, sem dúvida alguma, elevam substancialmente o nível dos gastos públicos. Após essa etapa, porém, já não existe a

[6] Veja MUSGRAVE, R. A. Op. cit. p. 77.

demanda por grandes investimentos por parte do setor público. Nessa fase intermediária, os gastos públicos não variam substancialmente, já que o setor público estará apenas complementando as atividades exercidas pelo setor privado. Após esse estágio, a participação do setor público pode tomar rumos diferentes. Ela poderá ser aumentada pela demanda da sociedade por melhores níveis e bem-estar social. Nesse caso, haveria necessidade de grandes investimentos do governo nas atividades de "serviços sociais", o que, sem dúvida, elevaria significativamente o nível dos gastos públicos. Esses gastos, por sua vez, poderiam ser aumentados pela demanda por maior participação do governo na retomada de novo processo de desenvolvimento. Nesse caso, a participação do governo estaria exercendo, em tese, a mesma função exercida no estágio inicial do processo de desenvolvimento e crescimento econômico. Assim, observa-se que, com base no que foi mencionado, o grau da participação e dos gastos públicos de um país obedece a um ciclo no qual o envolvimento do governo dependerá do estágio atual de desenvolvimento e das perspectivas políticas do país. É evidente, porém, que, em teoria, esses seriam os caminhos naturais do envolvimento do setor público nas atividades dos países com repercussões diretas nos seus níveis de gastos públicos. Entretanto, o grau de participação do governo dependerá, obviamente, das flutuações circunstanciais ocorridas nas estruturas políticas, econômicas e sociais de cada país.

3.3.2 Modelos microeconômicos dos gastos públicos

Os modelos microeconômicos dos gastos públicos tentam mostrar os fatores que determinam e influenciam a produção e a oferta dos serviços públicos. Assim, esses modelos procuram analisar as variações nas demandas pelos vários serviços prestados pelo setor público. Para explicar tais alterações, além do uso das variáveis econômicas, serão considerados, também, alguns elementos políticos e sociais. Além disso, deve-se observar que, primeiro, esses são modelos positivos que tentam explicar o caminho dos gastos públicos e os fatores que geram seu crescimento; segundo, o modelo não se preocupa com o equilíbrio orçamentário nem com a eficiência da oferta da produção pública. Terceiro, como um modelo positivista, algumas proposições simples serão consideradas. Finalmente, esses modelos são desenvolvidos na forma estática comparativa e com algumas limitações.

Considerando esses aspectos, os modelos microeconômicos do crescimento dos gastos públicos podem ser desenvolvidos, tendo-se em mente que procurarão explicar as variações nas demandas pelos produtos finais do setor público. Além disso, eles se preocuparão em analisar as alterações no conjunto das atividades de produção dos serviços públicos, na sua qualidade, nos preços e na quantidade de serviços a serem por ele produzidos.

3.3.2.1 *Determinação do nível da produção*

Em princípio, a oferta dos bens e serviços públicos obedece a uma demanda feita pela sociedade. Entretanto, essa demanda poderá ser revelada de forma diversificada e diferenciada, dependendo do tipo de serviço a ser prestado, da forma de representação política da sociedade, da quantidade do bem já oferecido no mercado, etc.

A análise da determinação do nível de produção que será desenvolvida não se preocupará com a forma pela qual a demanda é revelada, tomando-a, porém,

como dada pela sociedade. Assim, as alterações nos níveis de produção e nos preços dos bens públicos podem ser demonstradas graficamente por intermédio da Figura 3.4.

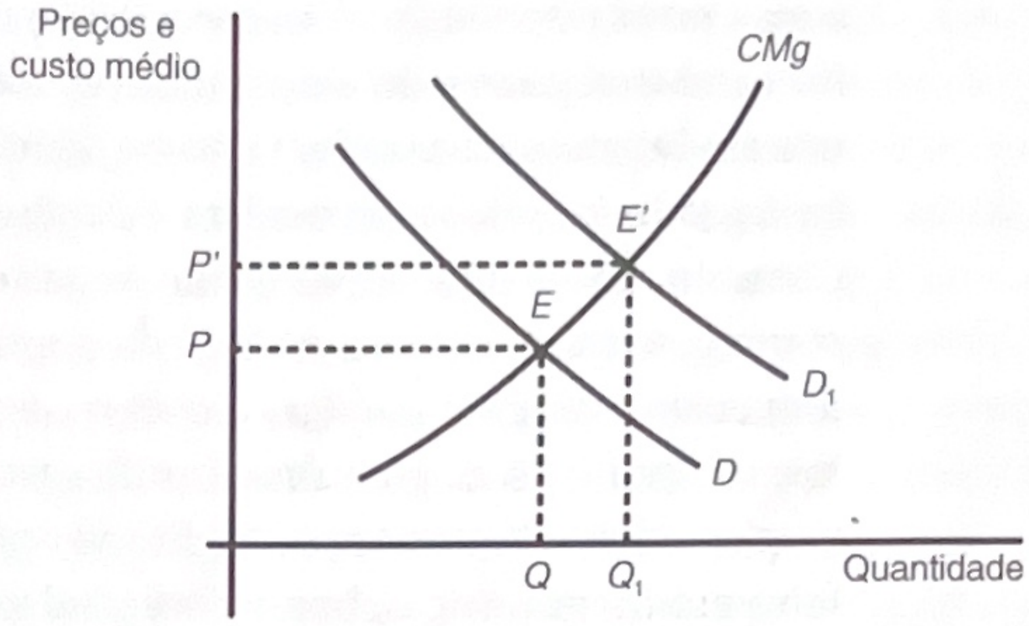

Figura 3.4

Na Figura 3.4, tem-se que o custo da oferta do bem público é representado pelo custo marginal (*CMg*). Por outro lado, a demanda inicial por esse bem é representada por *D*. A posição inicial de equilíbrio é dada por *E*, onde *P*, além de representar o custo da oferta, mostra, também, o preço que a sociedade deveria pagar para obter a quantidade *Q* do bem em questão. Essa figura serve para explicar, simplificadamente, como ocorrem as variações na quantidade ofertada de certos bens públicos e as conseqüentes elevações nos gastos. Havendo, por qualquer motivo, variação na demanda pelo bem público, haveria, como conseqüência, alteração nos preços desses bens e na sua quantidade ofertada. Nesse caso, com a nova curva de demanda D_1, o novo preço seria P'e a quantidade ofertada de equilíbrio aumentaria de *Q* para Q_1, o que acarretaria acréscimo nos gastos do governo.

3.3.2.2 *Aumento dos gastos em razão da deterioração dos serviços*

Uma série de fatores pode intervir na produção de determinado bem público, fazendo com que, com o passar do tempo, ele se deteriore e haja necessidade de aumento nos gastos públicos. Tome-se, por exemplo, o caso da proteção policial de determinada área ou região. A estrutura policial será determinada com base numa situação real definida em função dos problemas existentes. Assim, será definido, por exemplo, o número de policiais necessários, viaturas policiais, etc., a fim de que a população seja protegida. Caso haja aumento no nível de criminalidade, de assaltos, etc., a estrutura de segurança montada pode não estar adequada para atender à nova demanda por esses serviços. Com isso, haverá a necessidade da adequação da estrutura policial em face da nova situação existente na sociedade. Isso implica, em última instância, uma elevação dos gastos públicos nesses serviços.

3.3.2.3 *Variações demográficas e gastos públicos*

As mudanças demográficas têm sido citadas como importante variável para explicar as alterações e o crescimento dos gastos públicos. Essas variações e o aumento dos gastos são conseqüências não somente do acréscimo absoluto da população, mas também da sua própria distribuição etária.

É de se esperar que haveria aumento na demanda por serviços como segurança, saúde, educação, etc., caso houvesse variação no nível populacional. Em princípio, pode-se afirmar que, se o tamanho da população aumentar, o nível de algumas atividades exercidas pelo setor público deverá também ser aumentado para satisfazer a essa nova população. A conseqüência imediata dessa mudança seria o acréscimo no total dos gastos do setor público. Entretanto, deve-se observar que essa regra não pode ser generalizada, já que o relacionamento entre o tamanho da população e os gastos públicos dependerá da natureza dos bens e serviços em questão. Por exemplo, não é de se esperar que os gastos com os bens públicos puros aumentem como conseqüência do aumento da população. Isso porque, como se viu, esses bens têm custo marginal igual a zero. Por outro lado, serviços como saúde, escolas, asilos, etc. poderão exigir aumentos de gastos como resultado das variações ocorridas na população. Por exemplo, se houver predominância da população de pessoas da faixa etária mais velha, haverá necessidade de aumentar os gastos com os asilos, ou se, por outro lado, a predominância for da população mais jovem, haverá necessidade de gastos mais significativos na área educacional, especialmente no estágio de alfabetização. Assim, variações no nível populacional poderão afetar o montante de recursos públicos destinados a determinados serviços, e que provocará, na maioria dos casos, um aumento nos gastos públicos. Em última instância, isso dependerá da natureza do bem a ser oferecido e da composição etária da população.

3.3.2.4 Custo dos fatores do setor público e gastos públicos

As análises desenvolvidas até agora relacionam o aumento dos gastos públicos com a expansão de determinadas atividades providas pelo governo. O aumento nos gastos do governo acontecerá, então, por necessidade de ajustamento da oferta dos bens públicos em face das variações ocorridas nas demandas por esses bens na sociedade. O que se pretende nesta seção é mostrar que poderá haver aumento no nível dos gastos públicos sem que haja alterações na quantidade dos bens oferecidos pelo governo. Esse fato ocorrerá pela inexistência de vantagens do crescimento, via produtividade, economias de escala e variações tecnológicas, em grande número das atividades do governo.

Baumol[7] dividiu a economia em dois setores, um progressivo e o outro não progressivo. Considerou como progressivo aquele setor caracterizado pelo aumento cumulativo da produtividade por homem/hora. Esse crescimento na acumulação seria conseqüência das economias de escala e das mudanças tecnológicas. Por outro lado, denominou como não-progressivo o setor caracterizado pela taxa de produtividade do trabalho mais baixa do que aquela existente no setor progressivo. O diferencial de produtividade existente entre os dois setores é de vital importância dentro dessa análise. Isso porque, enquanto no setor progressivo o trabalho é um instrumento utilizado para se obter um produto final, no setor não-progressivo o trabalho representa o próprio produto final. Isso significa que, no caso do setor progressivo, o trabalho pode ser facilmente substituído pelo capital sem afetar a natureza do produto. No setor não-progressivo, porém, a redução no trabalho afeta diretamente o bem que está sendo produzido, já que o trabalho representa em si mesmo grande parte do produto final que está sendo consumido.

[7] BAUMOL, 1967.

O setor não-progressivo inclui normalmente a indústria de serviços, como, por exemplo, aquelas atividades exercidas pelos governos federal, estadual e municipal, cuja característica básica é o trabalho intensivo na sua produção. Isso faz com que os esporádicos aumentos que porventura ocorram na produtividade desses setores sejam bastante modestos em termos de taxa de crescimento das outras atividades produtivas. A conseqüência dessa diferenciação no nível de produtividade dos dois setores é que os trabalhadores do setor não-progressivo tentarão mudar para o setor progressivo em busca de melhor remuneração. Isso só não ocorreria se a remuneração nos dois setores fosse igual. Considerando, porém, que no setor não-progressivo o aumento da produtividade é inferior ao do setor progressivo, conclui-se que o custo unitário no primeiro setor aumentará, proporcionalmente, mais do que o do segundo. Isso significa que o custo de oportunidade da produção no setor não-progressivo aumentará relativamente aquele setor progressivo em certo período de tempo. Como o setor público é caracterizado por uma série de atividades em que o trabalho representa também o produto final, ele se define como um setor não-progressivo. Se, no setor público, o aumento da produtividade é inferior àquele dos outros setores da economia e os salários movem-se em linha com esses setores, os gastos públicos aumentarão como conseqüência dos acréscimos nos custos do setor público, via salários.

3.4 COMENTÁRIOS FINAIS

Dada a complexidade do envolvimento do setor público na economia, é praticamente impossível explicar o comportamento dos gastos públicos através de um só fator. Isso porque, na realidade, existe uma série de fatores que afeta direta ou indiretamente o nível dos gastos públicos, bem como as oscilações neles ocorridas. De qualquer forma, as tentativas de explicar esse comportamento pelos modelos aqui desenvolvidos contribuem significativamente para esclarecer parte das razões do crescimento dos gastos públicos. Deve-se, porém, reconhecer que o fenômeno das despesas públicas é uma conjugação dos aspectos político, econômico e social. Aos pontos aqui analisados deve-se destacar, ainda, que fatores como a renda nacional, a capacidade do governo em obter receitas, problemas sociais, mudanças políticas, desenvolvimento tecnológico, gastos públicos em períodos anteriores, etc. afetam direta ou indiretamente o comportamento e o nível dos gastos governamentais em qualquer país do mundo.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial, 1984. *World Development Report*, 1989.

_____. *World Development Report*, 1994.

BAUMOL, W. J. The macro-economies of unbalanced growth. *American Economic Review*, 57, June 1967.

BIRD, R. M. Wagner's law of expanding state activity. *Public Finance*, 26, 1971.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Execução orçamentária dos Estados e Municípios*. Secretaria do Tesouro Nacional, 1994.

_____. Secretaria de Economia e Finanças.

BROWN, C. V.; JACKSON, P. M. *Public sector economics*. Oxford: Martin Robertson, 1978.

FMI. *Government finance statistics yearbook*.Washington: International Monetary Fund, 1994.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Contas Nacionais. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, set. 1988.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas*: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HERBER, B. P. *Modern public finance*. 4. ed. Homewood: Richard D. Irwin, 1979.

MUSGRAVE, R. A. *Fiscal System*. Yale: Yale University Press, 1969.

_____. *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill, 1958.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Londres: George Allen & Unwin, 1967.

ROSTOW, W. W. *Politics and the stage of growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

SILVA F. A. R. da et al. *Política fiscal e programação dos gastos do Governo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1976.

WAGNER, A. Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. *Classics in the theory of public finance*. Londres: Macmillan, 1958.